

Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Terbit tiga kali setahun pada bulan Maret, Juli dan November. Berisi tulisan yang diangkat dari hasil penelitian, kajian analisis kritis dan tinjauan buku dalam bidang sosial dan politik.
ISSN 1410-4946

Pelindung:
Dekan FISIPOL UGM

Ketua Penyunting:
Purwo Santoso

Wakil Ketua Penyunting:
I Gusti Ngurah Putra

Penyunting Pelaksana:
Abdul Gaffar Karim (non aktif)
Riza Noer Arfani
Arie Sujito (non aktif)
S. Djuni Prihatin
Subando Agus Margono

Penyunting Ahli:
Abdul Munir Mul Khan (UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta)
Abubakar Ebihara (Universitas Jember, Jember)
Ana Nadhya Abrar (Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta)
Andre Hardjana (Universitas Atma Jaya, Jakarta)
Ashadi Siregar (Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta)
Cornelis Lay (Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta)
Heru Nugroho (Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta)
Hotman Siahaan (Universitas Airlangga, Surabaya)
Muhajir Darwin (Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta)
Mohtar Mas' oed (Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta)
Rizal Mallarangeng (CSIS, Jakarta)
Pratikno (Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta)
Sunyoto Usman (Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta)
Susetawan (Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta)

Pelaksana Tata Usaha:
Novi Kurnia, Subari, Mukhrobin

Alamat Penyunting dan Tata Usaha: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, Jl. Sosio-Justisia, Bulaksumur, Yogyakarta 55281. Telp./Fax: 0274-563362, e-mail: goestra@yahoo.com atau gnputra@ugm.ac.id

Penyunting menerima tulisan yang belum pernah diterbitkan dalam media lain. Naskah diketik di atas kertas HVS kuarto sekitar 3000-5000 kata dengan format seperti tercantum pada halaman kulit belakang (Persyaratan naskah untuk JSP). Naskah akan di'review' oleh penyunting ahli dengan sistem blind peer review. Hasil review bisa diketahui dalam jangka waktu 60 hari setelah naskah diterima

DAFTAR ISI

Marjinalisasi Petani atas Nama Pemberdayaan: Problematika Mengubah Paradigma Kebijakan <i>Susetiawan</i>	249-266
Mewujudkan Kebijakan Pertanian yang Pro-Petani <i>Djoko Suseno dan Hempri Suyatna</i>	267-294
Mengkaji Potensi Usaha Kecil dan Menengah (UKM) untuk Pembuatan Kebijakan Anti Kemiskinan di Indonesia <i>Erwan Agus Purwanto</i>	295-324
Potret Buram Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) <i>S.Djuni Prihatin</i>	325-342
Kepedulian Sosial Perusahaan: Cermin Disfungsi Pluralisme Kesejahteraan <i>Mulyadi Sumarto</i>	343-364
Dinamika Pelaksanaan Desentralisasi Birokrasi Pelayanan Kesehatan <i>Ambar Widaningrum</i>	365-390
Amandemen Konstitusi untuk Mengelola Kebhinnekaan Indonesia <i>Purwo Santoso</i>	391-414
Calon Independen, Kualitas Pilkada dan Pelembagaan Parpol <i>Pratikno</i>	415-438

Berdasarkan SK Dirjen Dikti Depdiknas No. 23a/DIKTI/Kep/2004, tanggal 4 Juni 2004 tentang Hasil Akreditasi Jurnal Ilmiah Dirjen Dikti Penilaian bulan Juni 2004, *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik* (JSP) telah terakreditasi sebagai Jurnal Ilmiah Nasional.

Marjinalisasi Petani atas Nama Pemberdayaan: Problematika Mengubah Paradigma Kebijakan

Susetiawan••

Abstract

The notion of paradigmatic change has been widely oversimplified. The closes look at policy-making process on water resources issue reveals that the change is culturally-bound, within which conflicts of interest take place. Unless the image of the normality is thoroughly scrutinized and altered by the public, paradigmatic change would unlikely to take place.

Kata-kata kunci:

perubahan paradigma; kebijakan irigasi; sumber daya air.

Istilah 'paradigma' sudah sangat dikenal secara luas. Bahkan kata ini menjadi perbincangan sehari-hari sejak dimulainya periode Reformasi Indonesia di tahun 1998. Birokrasi pemerintah juga sangat cepat mengadopsi istilah ini, lengkap dengan berbagai penjabarannya seperti: pemberdayaan, partisipasi, transparansi, keseimbangan gender, demokrasi, akuntabilitas publik dan masih banyak istilah lain. Istilah 'pemberdayaan', yang tadinya hanya dipakai oleh para aktivis politik, akhirnya tidak lagi digunakan sebatas sebagai pembicaraan sehari-hari melainkan juga menjadi nomenklatur resmi departemen ataupun dinas dalam kelembagaan pemerintahan. Label

• Dr. Susetiawan, SU. adalah staf pengajar pada Jurusan Ilmu Sosiatri, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. Ia bisa dihubungi melalui email: susetiawan@ugm.ac.id

'pembangunan' kini diganti 'pemberdayaan'. Ketika mengamati gejala semacam ini, muncullah pertanyaan: apakah cara pandang baru ini sudah terinternalisasi dalam perilaku para birokrat? Kalau belum, maka kita tahu betapa cerdasnya birokrasi pemerintah mengelabui masyarakat memberikan kesan telah berubah.

Tulisan ini berusaha mengungkap betapa sulitnya mewujudkan perubahan pada tataran paradigmatik. Telaah yang hendak disajikan mengajak untuk tidak terkecoh oleh label dan retorika. Untuk memberika ilustrasi terhadap problematika yang terjadi dalam rangka perubahan paradigmatik ini, akan diketengahkan kasus spesifik, yakni perumusan kebijakan irigasi. Kebijakan ini mengesankan sedang berlangsungnya perubahan paradigmatik, namun ketika dicermati ternyata tidak memenuhi kualifikasi sebagai perubahan yang demikian.

A. Padigma "Baru", Substansi Lama

Sungguh pun kata paradigma sudah sangat populer di telinga masyarakat Indonesia, pemahaman tentang hal itu secara akademik masih sangat diragukan. Apakah sesungguhnya paradigma itu?

George Ritzer, seorang sosiolog Amerika, mendefinisikannya sebagai *a fundamental image of subject matter within a science*¹. Kata kunci dari definisi tersebut adalah *image*. Konsep *image* lebih menunjukkan bagaimana cara pandang, kesan, cara memahami seseorang tentang sebuah persoalan, fakta dan apa pun yang dilihatnya. Di balik cara pandang, kesan dan pemahaman, ada sebuah dasar pertimbangan yang digunakan oleh seseorang. Di balik *image* tersebut tersembunyi nilai-nilai yang hendak dijunjung tinggi. Sungguhpun orang sering mewacanakan sebuah nilai, harus diingat bahwa nilai yang diwacanakan belum tentu merupakan cerminan dari realitas².

¹ *Penjelasan Ritzer tentang paradigma ini berkaitan dengan penjelasan Thomas Khun tentang The Structure of Scientific Revolution. Meskipun definisi tentang paradigma dikutipnya dari Masterman. Kata Khun dalam ilmu pengetahuan selalu terjadi revolusi paradigmatik, bergulirnya paradigma satu ke paradigma lain melalui sebuah proses. Penjelasan ini dapat dilihat dalam George Ritzer, Sociology A Multiple Paradigm Science, hal 2-24*

² *Penjelasan tentang system nilai dan perilaku banyak disajikan oleh para ilmuwan social fungsionalis. Tulisan Koentjaraningrat, Kebudayaan Mentalitas dan Pembangunan pada bab Pranata atau institusi. Penjelasan Clifford Geertz*

masyarakat yang tidak mengerti apa-apa dan oleh sebab itu bodoh. Sisi lain dari "normalitas" tersebut adalah bahwa mereka harus dididik agar menjadi pandai. Pembangunan dengan mengedepankan teori ini mentransformasikan secara paksa berbagai pengalaman di negara maju untuk negara-negara berkembang. Dalam konteks pembangunan, rehabilitasi dan pengelolaan irigasi berlaku sama dengan teori di atas.

Di atas normalitas sederhana tersebut terbangun normalitas yang lebih tersembunyi, namun juga lebih sulit disadari. Imajinasi tentang normalitas tersebut di atas menjadikan kita bisa menerima kewajaran bahwa proses perencanaan pembangunan diselenggarakan secara sentralistik. Mengapa? Pusat berisi orang-orang ahli sedang daerah bahkan desa berisi orang-orang yang tidak ahli yang kurang layak kalau mereka melakukan perencanaan untuk perubahan. Pemikiran seperti ini sangat dominan di kalangan birokrat, lebih lagi ketika perencanaan mengundang konsekuensi penyerapan anggaran yang sangat besar maka pusat menjadi tidak hanya pusat perencanaan akan tetapi pusat kendali atau kontrol terhadap daerah. Kontrol terhadap daerah terjadi dalam banyak hal termasuk tentang keuangan, misalnya keuangan yang dihimpun oleh pusat jauh lebih besar dibandingkan dengan daerah.

Kaitannya dengan pembicaraan tentang perubahan paradigma: pandangan kita tentang normalitas telah berubah? Apakah kewajaran-kewajaran di seputar penyelenggaraan irigasi telah berubah? Kalau tidak, maka perubahan paradigmatis belum berlangsung, meskipun kritik tentang hal itu telah dilontarkan dengan lantang. Cara pandang baru dan pemahaman terhadap kemanusiaan telah lama digulirkan untuk mengkritik pandangan lama yang mengklaim pemikiran modernis. Namun paradigma baru sebetulnya belum terbentuk manakala perilaku kita masih dibimbing oleh standar kepantasan yang lama. Wacana apapun yang diusung tidak memiliki dampak yang sifatnya paradigmatis sekiranya belum terinternalisasi dalam kebudayaan.

Pertanyaannya: mengapa cara seperti ini sulit terinternalisasi dan berkembang menjadi budaya politik? Salah satu dari sulitnya meng-

internalisasi pandangan baru ini adalah budaya politik³ yang telah menjadi sistem. Misalnya model penganggaran pembangunan yang telah bias pusat sangat memberikan keuntungan pada kekuasaan aparatur negara yang di pusat. Konsekwensi perencanaan yang berubah akibat dari pemikiran baru yang menghargai tentang kemanusiaan adalah merubah sumber-sumber keuangan yang akan mengalir ke bawah lebih besar dari pada pusat. Hal ini tidak akan memberi banyak keuntungan bagi aparatur negara yang berada di pusat. Kalau sekarang ini ada alokasi anggaran yang berubah seperti adanya DAU (Dana Alokasi Umum) pertanyaannya adalah seberapa besar dana seperti ini disalurkan dari keseluruhan anggaran Belanja Negara? Apa pun alasannya ini adalah bentuk budaya politik yang menunjukkan bias pusat.

Pandangan baru tentang kemanusiaan tidaklah semestinya menempatkan manusia dalam hubungan yang ekstrem hierarkhis. Misalnya, dilihat dari pendidikan formal yang dimiliki, petani memiliki pendidikan formal yang rendah dibandingkan mereka yang bekerja dibidang perencanaan pembangunan pemerintah, akan tetapi dari segi pengalaman bertani dan permasalahan yang dihadapi maka petani jauh lebih mengerti persoalannya dibandingkan dengan orang yang menyusun perencanaan pembangunan di birokrasi pemerintahan. Memang, ada kata yang sering muncul dalam penyusunan perencanaan seperti "memanusiakan manusia". Namun, kelihatannya hal realitasnya belum menunjukkan banyak hasil. Praktek model perencanaan dari bawah sudah dilakukan. Akan tetapi, jika para lurah desa ditanya sampai seberapa besar ide mereka tentang perencanaan

³ *Secara sosiologis, politik itu sangat erat dengan hubungan kekuasaan. Kekuasaan adalah bagaimana seseorang atau sekelompok orang mempengaruhi orang lain agar orang lain mengikuti keinginannya. Istilah ini oleh Max Weber disebut dengan Macht (power), Lih. Economy and Society tentang Power and Domination (Herrschaft). Pengertian budaya politik yang dimaksudkan disini adalah pertimbangan apakah orang atau sekelompok orang mempengaruhi orang lain agar orang lain mengikuti kehendaknya. Di era Orde Baru, kekerasan dan uang telah menjadi bagian dari sistem nilai yang menduduki pertimbangan utama, ideologi dan ilmu pengetahuan hanya menjadi wacana dalam pergulatan kehidupan sehari hari yang berkaitan dengan proses perubahan. Budaya politik dengan pertimbangan uang atau kepentingan materi kelihatannya menjadi main streams dominan.*

dari bawah itu diadopsi dalam perencanaan pembangunan baik pusat maupun daerah, maka jawabannya tidaklah konsisten dengan yang diwacanakan. Setiap tahun desa melakukan musyawarah pembangunan yang hasilnya dikoordinasikan di tingkat kabupaten, akan tetapi seberapa besar hal ini didanai oleh kabupaten? Demikian juga seberapa besar bahwa program pembangunan yang sekarang ini berlangsung sesungguhnya menjawab apa yang mereka butuhkan? Jawaban dari pertanyaan ini bisa ditanyakan sendiri kepada lurah desa pada umumnya. Pada hemat penulis prosentase ide mereka yang terserap untuk didanai dalam rangka perencanaan pembangunan masih sangat sedikit.

Pertanyaan selanjutnya adalah mengapa perlu ada perubahan paradigma? Pertanyaan ini secara sederhana dapat dijawab dengan kalimat pendek, yakni "tuntutan jaman". Ketika tuntutan itu mencuat, yang mengedepan bukan hanya wacana tanding melainkan juga kritik yang menggelora menjadi konflik atau perlawanan. Tuntutan perubahan seperti ini berlangsung secara menyeluruh dan mengundang implikasi yang tidak sederhana, yakni mengharuskan penghapusan cara pandang berfikir lama. Maraknya tuntutan akan perubahan tentu saja mengundang perlawanan dari mereka yang akan, atau sudah, dirugikan oleh bekerjanya cara pandang baru.

Resistensi terhadap cara berfikir baru sangat jelas terlihat ketika ada upaya untuk mengusung perubahan paradigma baru dalam pengelolaan sumber daya air dan irigasi. Upaya ini berhadapan dengan konflik kepentingan baik di dalam birokrasi negara sendiri maupun antara negara dan masyarakat. Pengelolaan Sumber Daya Air dan Irigasi adalah perubahan sosial politik yang diusung sebagai agenda reformasi dan dituangkan dalam Undang-undang No 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air. Tidak boleh dilupakan bahwa UU tersebut adalah juga produk politik, lebih dari sekedar produk akademis yang dibimbing oleh misi pencerahan (*enlightment*). Capaian dari upaya tersebut memperlihatkan bahwa, terlepas dari apapun wacana baru yang dikedepankan pada akhirnya terlihat bahwa substansi kebijakan tidak jauh berbeda dari yang telah diruuskan di masa lalu, sebagaimana termuat dalam UU No 11 Tahun 1974. Mengapa itu yang terjadi. Reformasi yang diusung ternyata tidak berdaya berhadapan dengan budaya politik.

Para aktifis perubahan politik cenderung meremehkan tingkat kesulitan untuk mengawal perubahan. Begitu cerobohnya mereka membayangkan bahwa setelah periode negara otoritarian maka lahirlah sebuah republik yang demokratis. Hal ini ternyata tidak mudah sebagaimana membalikkan telapak tangan. Orang sering lupa dalam periode perjalanan sejarah ketika monarkhi absolut itu hancur maka periode anarkhi lebih dominan menempati ruang percaturan negara dari pada demokrasi⁴. Pada hemat penulis, situasi seperti ini menunjukkan ketidakberdayaan usaha reformasi. Untuk itu, ada baiknya kita cermati perjalanan untuk menghasilkan rumusan yang secara yuridis dikenal sebagai UU no 7 tahun 2004. Pertarungan perubahan kepentingan melahirkan kontroversi PP 77 tahun 2001 dengan PP 20 tahun 2006. Reformasi pengelolaan SDA dan irigasi tidak bisa dilepaskan dari situasi dinamika kepentingan ekonomi dan politik yang terjadi pada umumnya di Indonesia.

Sekiranya UU itu dibuat dengan semangat untuk membangun paradigma bari, pertanyaan yang harus kita ajukan adalah sudahkah ia terinstitusionalisasikan dalam wujud perilaku, masih sekedar wacana atau bahkan telah bergulir menjadi barang dagangan? Budaya politik yang berlangsung sedemikian kuat dimana pusat adalah sumber segalanya yang ditegakkan dengan kekuatan politik maka usaha reformasi untuk memberikan kewenangan yang lebih besar kepada pemerintah daerah dan petani adalah tindakan kebodohan dari segi untung-rugi finansial di kalangan birokrat. Reformasi pengelolaan irigasi ditangan pemerintah daerah dan para Perkumpulan Petani Pemakai Air adalah lebih banyak pengalokasian keuangan dari pusat menuju daerah yang merugikan pusat. Jakarta adalah pusat segalanya, ironisnya Jakarta pula yang melakukan reformasi yang dampak terbesarnya adalah hilangnya sejumlah uang yang dinilai sangat merugikan sistem lama. Reformasi dengan cara ini sangat kecil kemungkinannya sebab adalah tidak mungkin orang yang biasanya mensentralisasikan keuangan dan menguasai segala macam peraturan yang menguntungkan-

⁴ *Dalam tulisan lain, penulis menyampaikan pemikiran bahwa tahapan setelah menarkhi absolut bukanlah demokrasi akan tetapi melalui periode anarkhi. Demokrasi dicapai dalam periode yang sangat panjang. Gagasan ini ditulis dalam paper : Masyarakat Indonesia Dalam Bingkai Perubahan Dialektis, disampaikan pada pidato Dies Natalis Fisipol ke 48, tanggal 19 September 2003.*

kan dirinya dan tiba-tiba mereka sendiri yang disuruh merubah serta membagikan kewenangan yang dimilikinya termasuk hilangnya sumber keuangan. Hal ini adalah logis ketika kebijakan otonomi itu diberlakukan, reformasi akan mengalami ketidakberdayaan akibat dari kepentingan para birokrat yang mempertahankan sistem lama. Jumlah mereka jauh lebih besar dari pada mereka yang sungguh sungguh berjiwa reformis.

Perubahan secara mendasar, sebagaimana dijelaskan di atas, senantiasa terkendala oleh budaya politik yang sudah mapan. Namun kalau kita lacak lebih jauh, dibalik kendala budaya ini tersembunyi pertarungan kepentingan. Kasus pembuatan UU No. 7 tahun 2004 sebagaimana dipaparkan berikut ini membantu kita untuk memahaminya.

B. Perjalanan Singkat Menuju UU No 7 Tahun 2004: Sebuah Pertarungan Kepentingan

UU No 7 tahun 2004 tentang Sumber Daya Air dan PP 20 tahun 2006 adalah hasil akhir yang telah diputuskan secara politis dari produk peraturan baru dalam era reformasi. Perjalanan ini cukup panjang kurang lebih sekitar lima tahun pergulatan itu berlangsung sehingga menghasilkan bentuk Undang Undang dan Peraturan Pemerintah sekarang ini. Karena telah menjadi produk hukum maka senang atau tidak, siapaun harus patuh untuk melaksanakan sesuai dengan peraturan yang ada, meskipun penulis yakin bahwa hal ini masih terjadi kontroversi dengan kepentingan masyarakat. Mengapa demikian? Bukankah perjalanan menuju undang undang itu telah lama dilakukan? Cerita singkat pada bagian ini akan memberikan ilustrasi betapa hebatnya pertarungan kepentingan dalam penyusunan Undang Undang dan PP untuk irigasi.

Pengelolaan tentang irigasi merupakan salah satu contoh, ada alasan apa pengelolaan irigasi itu perlu direformasi? Semasa pemerintahan Orba, kritik tentang pengelolaan irigasi telah banyak dilakukan akan tetapi kritik itu tak pernah mengoyahkan pembuat kebijakan tentang pengelolaan irigasi. Apa sesungguhnya kritik tentangnya? Pengelolaan irigasi selama ini dikelola sangat sentralistis hanya pada tingkat tersier saja petani diserai untuk mengelolanya Alasan utamanya adalah kemampuan petani tidak dimungkinkan

melakukan pengelolaan irigasi pada tingkat yang lebih tinggi, yaitu pada tingkat sekunder. Pertanyaan selanjutnya, apakah petani sejak dulu kala tidak memiliki kemampuan untuk mengelola irigasi? Bagaimana dengan subak dan keaslian pengelolaan irigasi ditangan para petani? Subak sebagai institusi pengelolaan air ternyata menunjukkan bahwa petani sangat mampu mengelola irigasi sesuai dengan tradisi yang mereka lakukan sejak nenek moyang mereka. Irigasi itu dipikirkan dari oleh dan untuk masyarakat petani demi kemakmuran bersama. Atas dasar realitas empiris dimana sejak dulu petani melakukan pengelolaan irigasi tidak hanya pada batas tersier maka hal ini perlu dikembalikan lagi pada urusan masyarakat yang dibantu oleh pemerintah sebab irigasi adalah bagian dari proses politik pangan. Reformasi kebijakan pengelolaan irigasi adalah sebuah usaha untuk mengembalikan pengelolaan irigasi lebih banyak ditangan petani dari pada ditangan pemerintah dengan birokrasi pemerintah, meskipun uang pembiayaan terbesar adalah dari pemerintah. Landasan hukum untuk reformasi pengelolaan irigasi dikeluarkan pertama kali melalui INPRES No. 3 Tahun 1999 pada jaman Presiden Habibie.

Oleh sebab itu *irrigation reform* adalah sebuah usaha mengembalikan pengelolaan irigasi lebih pada masyarakat meskipun secara finansial mereka harus dibantu oleh pemerintah dalam pendanaannya sebab petani selama ini adalah menyangga stabilitas politik pangan, yang harga beras harus ditentukan oleh tata niaga pemerintah. Penulis agak kurang tahu siapa yang mengawali ide ini akan tetapi kerja untuk menggalang perubahan ini dikoordinir oleh BAPPENAS pada waktu itu. Sekurang kurangnya ada empat kelompok kerja (pokja) yang dibentuk waktu itu dengan spesialisasi agenda kerja masing masing. Salah satu pokja adalah menyusun agenda perubahan pengelolaan irigasi dan pada pokja lain dimana UU SDA itu dibicarakan. Di setiap pokja terdiri dari berbagai pihak (*stakeholders*) mulai komponen pemerintah (Dep. Kimpraswil, Depdagri, Deptan, dan semua departemen terkait serta dinas ditingkat prpinsi yang terkait), LSM dan Perguruan Tinggi. Dalam perkembangannya unsur perguruan tinggi tidak ada yang menjadi anggota didalam setiap pokja akan tetapi keterlibatan mereka terus berlangsung ketika ada persoalan persoalan yang diperlukan diundanglah orang orang dari perguruan tinggi.

Kurang jelas, apakah ide ini berasal dari Bank Dunia atau ide kita bangsa Indonesia yang pembiayaannya ditawarkan kepada Bank Dunia atau hal ini memang ide Bank Dunia diseluruh Asia, Afrika dan Amerika Latin dimana praktek Bank Dunia memberi kontribusi penting dalam soal hutang luar negara-negara di benua itu⁵. Meskipun Bank Dunia juga memfasilitasi tenaga tenaga ahli asing di bidang ini akan tetapi perdebatan substansi tidak mengesankan bahwa proyek ini adalah ide dari Bank Dunia. Perdebatan substansi tidak hanya antara anggota kelompok dengan para tenaga ahli dari Bank Dunia akan tetapi juga perdebatan antara mereka para birokrat yang mempertahankan pola lama karena menganggap bahwa petani tidak mungkin diserahi pengelolaan irigasi sebab mereka tak memiliki kemampuan teknis, sebaliknya mereka yang merasa yakin bahwa petani mampu mengelola asal tidak diikutkan pembiayaan saluran irigasi sedang persoalan teknis mereka memiliki pengalaman. PP No 77 tahun 2001 dan RUU No 7 tentang Sumber Daya Air waktu itu, adalah hasil dari konsultasi publik. Bahan bahan hasil konsultasi publik itulah diolah dan di jadikan bahan penyusunan kebijakan baru baik untuk UU maupun PP. Dengan demikian peraturan hukum bukan disusun di atas meja akan tetapi melalui kajian tentang kebutuhan masyarakat dan kelemahan masyarakat yang kemungkinan dapat melanggar hukum.

Dari segi proses bagaimana peraturan itu dibuat adalah sangat bagus dan inilah perwujudan *bottom up planning*, yang pada hemat penulis pertama kali dilakukan dalam proses pembuatan kebijakan. Akan tetapi proses bagaimana keputusan politik tentang kebijakan itu disahkan adalah sangat syarat dengan berbagai kepentingan yang banyak menghilangkan substansi dari pemikiran bawah. Sungguhpun proses penyusunan kebijakan melahirkan perdebatan paradigmatis antara pembela kepentingan sistem lama dan para reformis, hal ini makin lama mencair, bisa saling memahami antarpembedaan kepentingan. Pada waktu itu, agar pengelolaan irigasi bisa dilakukan ditingkat bawah sesuai dengan kemampuan para petani, adalah dibutuhkan legitimasi hukum karena PP yang ada dianggap tidak sesuai lagi. Lahirnya PP 77 Tahun 2001 adalah legitimasi hukum yang mendahului

⁵ Peter P. Mollinga dan Alex Bolding, *The Politics of Irrigation Reform*, menyampaikan bahwa *irrigation reform* merupakan programnya Bank Dunia yang berlangsung di Asia, Afrika dan Amerika Latin.

UU No 7 tahun 2004. Alasannya adalah proses UU membutuhkan waktu yang sangat lama dan kebutuhan legitimasi hukum diperlukan mendesak. Semula ada usulan bahwa legitimasi hukum itu cukup dengan kepres akan tetapi salah satu dirjen di Dep. Kimpraswil yang berkompetan membidangi irigasi dan sumber daya air mengajukan kepada presiden dengan Peraturan Pemerintah yang akhirnya keluarlah PP 77 tahun 2001 yang ditandatangani oleh Presiden Megawati. Setelah beberapa tahun PP ini berjalan dan telah diterima oleh masyarakat tani, tiba tiba ada isu bahwa PP ini harus dimoratorium. Alasan yang sempat tampil di permukaan adalah bahwa PP ini prematur yakni lahir tanpa induk sebab UU tentang Sumber Daya Air belum diputuskan oleh DPR.

Pertanyaannya, apa yang menjadi problem sesungguhnya tentang ditiadakannya PP 77 adalah karena alasan di atas atau ada alasan lain bahwa PP itu dianggap terlalu memberikan kewenangan yang begitu besar terhadap pemerintah daerah dan para petani yang tergabung dalam Gabungan Perkumpulan Petani Pemakai Air (P3A)? Hemat penulis, hal ini menunjukkan bahwa perdebatan dalam pokja tidak hanya sekedar perjuangan wacana akan tetapi perjuangan untuk mempertahankan kepentingan dimana pusat masih memiliki kontrol yang besar terhadap daerah. Selanjutnya dapat diperiksa di PP 20 tahun 2006 tentang pembagian kewenangan antara pusat dan daerah tentang pembangunan, rehabilitasi dan pengelolaan irigasi. Pertarungan paradigmatis adalah pertarungan kepentingan dan pembelaan antara pembela sistem lama dan usaha reformasi terhadap sistem lama. Bagaimanapun reformasi terhadap sistem lama akan dianggap merugikan bagi kemapanan yang telah lama mengakar pada birokrasi negara.⁶

⁶ Menurut catatan Peter P. Mollinga dan Alex Bolding, *The politics of Irrigation Reform*, pada umumnya keberhasilan reformasi irigasi adalah sebuah klim politik. Mereka menyimpulkan bahwa ada cukup bukti untuk menilai pendekatan model irrigation reform seperti studi kasus di Philipina. Keberhasilan tentangnya dikatakan *the achievement can be much less than claimed*. Mereka memang tidak menyebut faktor utama yang menyebabkan kegagalan, akan tetapi dalam penjelasannya dikatakan bahwa sukses dan gagal membutuhkan penjelasan sebab proses reformasi keirigasian adalah sangat kompleks yang berkenaan dengan mekanisme, isu dan kepentingan yang memainkan peran dan mereka (petani: penulis) memiliki sejarah dan butuh dipahami dalam konteks mereka, hal 7

Kuatnya sistem lama juga ditunjukkan oleh dinamika perjuangan CSO untuk memberikan kritik dan masukan terhadap Rancangan Undang Undang SDA waktu itu. Lobi pada tingkat Dewan dan Pemerintah tidak putusnya dilakukan akan tetapi masukan yang diberikan kepada mereka tidak banyak diadopsi oleh birokrasi pemerintah maupun para anggota Dewan Perwakilan Rakyat.⁷ Pertanyaannya sekarang adalah apakah produk politik yang berupa undang undang adalah bagian dari pembelaan kepentingan kepada rakyat atau undang undang adalah legitimasi politik keuangan yang masih terkonsentrasi pada pusat. Selain isu tentang irigasi, isu privatisasi pengelolaan sumber air juga menjadi topik yang tidak terselesaikan pada tingkat lobi dengan para pembuat keputusan. Dengan situasi seperti ini, ada kesan bahwa hadirnya kalangan NGO dan perguruan tinggi dalam diskursus paradigmatis adalah sebagai legitimasi bahwa pembuatan undang undang memenuhi persyaratan partisipatif yang bisa ditunjukkan kepada para pendana. Sudah tentu, cerita pendek ini sangat jauh dari kelengkapan dan masih perlu diuraikan kembali secara runtut dan lengkap tentang kronologi sejarah konflik di pengelolaan irigasi agar bangsa ini memiliki catatan sejarah untuk hidup masa depan. Akan tetapi adalah sangat jelas bahwa perjalanan menuju UU No 7 Tahun 2004 dan PP 20 Tahun 2006 penuh dengan dinamika konflik kepentingan yang didominasi oleh kelompok pembela kemapanan sistem Orba.

⁷ Pada waktu sebelum UU No 7 tahun 2004 di putuskan, Konsorsium Perguruan Tinggi dan LSM untuk Sumberdaya Air dan Irigasi melakukan lobi kepada komisi VDPR RI yang membidangi undang undang ini yang waktu itu ketua komisinya dijabat oleh Ir. Erman Soeparno (sek Menteri Transmigrasi dan Tenaga Kerja). Gerakan ini dilakukan dengan mendekati fraksi fraksi yang ada dalam Dewan Perwakilan Rakyat. Atas keinginan Perkumpulan Petani Pemakai Air se Jawa Barat untuk datang ke DPR yang di fasilitasi oleh konsorsium ini, kegiatan inipun tidak membuahkan hasil, media pun tidak menempatkan perhatian atas kepentingan ini. Sampai detik akhir, konsorsium diketemukan dengan pemerintah sendiri dalam hal ini adalah Dep. Kimpraswil yang di mediasi oleh Ir. Erman Soeparno sebagai ketua komisi, namun hasil yang diperoleh hanya usulanya ditampung akan tetapi tidak menjadi dasar pemikiran perubahan. Sejak awal mereka memiliki seting sendiri dalam gagasan tentang undang undang sebab undang undang adalah legitimasi keuangan untuk departemen.

C. Pemberdayaan Petani: Antara Kata dan Perbuatan

Sebagaimana telah disampaikan pada bagian awal tulisan ini, kata pemberdayaan adalah sangat latah diucapkan. Ada kecenderungan bagi setiap orang untuk menggunakan kata ini secara berlebihan, sedikit sedikit menggunakan kata pemberdayaan, akan tetapi makna sesungguhnya dari kata itu sangatlah jauh dari pengertian para pembuat kebijakan. Kalau mereka benar benar paham asal usulnya kata ini, dan kepentingan ideologis dibalik kata itu maka pemerintah tidak akan menggunakan kata itu sebab membahayakan dirinya sendiri. Kata pemberdayaan berasal dari *empowerment*, kata ini muncul karena melihat situasi masyarakat yang sangat tak berdaya (*powerless*) akibat dari periode pembangunan yang telah lama berjalan. Ketidakberdayaan ini lebih banyak disebabkan karena proses struktural dimana pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah lebih bersifat sentralistis dan otoriter. Sikap birokrasi negara seperti ini harus dihancurkan karena tidak sesuai dengan prinsip kemanusiaan. Gerakan *empowerment* yang dilakukan oleh *Civil Society Organisation* (CSO) adalah lebih banyak melakukan dekonstruksi terhadap model pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah dengan cara membangkitkan agar masyarakat aktif, responsif dan kritis terhadap pola yang dilakukan oleh pemerintah. Dengan demikian masyarakat menjadi berdaya (*powerfull*) yang tidak lagi bisa didekte berdasarkan kemauan pemerintah yang dengan tidak mendasarkan diri kepada kebutuhan petani.

Pemberdayaan petani dalam konteks ini diletakkan pada penguatan kelembagaan keirigasian terutama adalah terjalannya sebuah pola pengelolaan irigasi secara bersama atas komando Gabungan Perkumpulan Petani Pengguna Air (GP3A). Kalau para petani hanya mengurus saluran tersier saja dan urusan saluran primer dan sekunder adalah ditangan pemerintah maka fungsi GP3A menjadi tidak jelas. Akan tetapi hal ini akan menjadi lain jika petani memiliki kewenangan dalam pengelolaan air irigasi ditingkat sekunder. GP3A akan fungsional sebab saluran sekunder akan memenuhi seluruh

saluran tersier mulai dari hulu sampai dengan hilir⁸. Pengelolaan irigasi di tangan petani sebenarnya bukan barang baru di Indonesia dan juga di beberapa negara lain⁹. Keduanya baik di Indonesia maupun negara lain seperti Nepal, institusi irigasi sejak awal mengakar dalam masyarakat. Di Indonesia sejak jaman kerajaan masa lalu masyarakat sendiri yang membangun dengan teknologi irigasi dengan sangat sederhana.

Secara umum dapat dikatakan bahwa petani di pulau Jawa pada abad-abad pertama tarikh Masehi, bahkan sebelumnya, sudah mengenal pengaturan dasar tentang irigasi, yang kemudian pengetahuan ini dikembangkan dalam zaman Hindu-Jawa sampai ke tingkat yang cukup tinggi dan bekerja cukup efisien¹⁰.

Situasi sekarang yang disebut dengan reformasi (pembaharuan) pengelolaan irigasi itu tidak ada, karena prinsip dasar perubahan pembelaan kepada petani yang tertuang dalam UU No 7 tahun 2003 dan PP 20 Tahun 2006 tidak ada dan kembali kepada substansi lama yang termuat dalam UU No 11 Tahun 1974 dan PP No 23 Tahun 1982. PP 23 Tahun 1982 telah mengatur keberadaan GP3A yang hanya

⁸ *Tentang hal ini kritik Zainuddin terhadap pemerintah adalah bahwa Irigasi di Indonesia sedang mengalami krisis, bukan hanya jumlah dan lahan yang dapat diari akan tetapi krisis pengelolaan, mulai dari krisis perencanaan samapai dengan krisis operasi dan pemeliharaan. Zainuddin, Pengelolaan Irigasi Di Indonesia, dalam Sudar D Admanto, Kebijakan Setengah Hati, hal. 43-46.*

⁹ *Tulisan Wai Fung Lam, Governing Irigation Syatems in Nepal, mengemukakan bahwa di negeri ini juga muncul dualisme pengelolaan irigasi di satu pihak irigasi dikelola oleh agency (pemerintah) agency-maneged irrigation system (AMIS), dipihak lain irigasi dikelola oleh petani yang disebutnya farmer-man- aged irrigation syatem (FMIS). FMIS merupakan bangunan irigasi yang diupayakan oleh petani dengan bangunan sederhana dengan pengelolaan secara bersama sama, asas resiprositas menjadi nilai utama dalm pengaturan itu. Akan tetapi nasib mereka tidak jauh dari petani Indonesia, institusi irigasi yang bersifat sosioteknis itu dimanipulasi dan dikontrol oleh pemerintah dan para peneliti tentang kebijakan, hal 187*

¹⁰ *Abdullah Angoedi, Sejarah Irigasi Indonesia 1, hal 32*

menjadi payung Perkumpulan Petani Pemakai Air (P3A) ditingkat tersier.¹¹ Ketentuan inilah yang hendak di reformasi, yakni petani (GP3A) memiliki kewenangan untuk mengelola jaringan irigasi pada tingkat sekunder dengan prinsip *"one system irrigation is one management"*. Prinsip tersebut pada dasarnya telah tertuang dalam PP 77 Tahun 2001, akan tetapi sekarang PP ini tidak berlaku lagi setelah berlakunya PP 20 Tahun 2006 dimana kewenangan pengelolaan irigasi oleh petani tetap pada batas saluran tersier.¹²

Pemberdayaan petani hanyalah sebatas kata-kata kosong sedang teks tertulis untuk menyatakan komitmen pemerintah terhadap pembelaan petani adalah berlainan. Artinya dalam teks hukum melalui UU No 7 Tahun 2004 dan PP 20 Tahun 2006, makna pemberdayaan petani tidak hadir di dalamnya, kecuali kata pemberdayaannya saja yang tertera dalam peraturan itu. Kalau toh ada usaha pemberdayaan kemungkinan implementasinya dalam pengelolaan irigasi sangat kecil sebab bagaimana pun pemeliharaan dan pengoperasian jaringan irigasi masih mendapatkan dana dari pemerintah yang cukup besar. Dana Operasi dan Pemeliharaan (O&P) ini pada jaman Orba bisa digunakan untuk membiayai para pekerja honorer di bawah pengelolaan proyek irigasi yang berada di setiap propinsi di Jawa. Ini adalah sebuah realitas

¹¹ *Penjelasan lebih jauh bisa dilihat dalam Studi : Indonesia: Water Use Rights Study Stage 2, Sanyu Consultants Inc and LP3ES, Coordinated by The World Bank, h. Annex 14-15, February, 2005.*

¹² UU No 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air, pasal 41 ayat 2 menyatakan dengan jelas bahwa pengembangan irigasi dan pasal 64 ayat 6 menyatakan baik pengembangan maupun pemeliharaan dan operasi untuk primer dan sekunder tetap ditangan pemerintah sedang kewenangan petani adalah saluran tersier. Sudah tentu pembiayaan atas saluran irigasi primer dan sekunder baik untuk pengembangan dan operasi dan pemeliharaan harus dibiayai oleh pemerintah. Akan tetapi bagaimana pengelolaan dilakukan oleh Organisasi Petani adalah bagian dari proses pemberdayaan. Pasal dan ayat itu tidak tegas yang mengisaratkan bahwa pengelolaan irigasi ditingkat primer maupun sekunder tetap ditangan pemerintah. Dalam PP 20 Tahun 2006, Luas Areal Sawah Irigasi diatas 3000ha adalah kewenangan pemerintah pusat, luas 1000 ha sampai 3000ha kewenangan propinsi dan dibawah 1000ha kewenangan kabupaten/ kota. Lihat pasal 17&18 PP tersebut Ini menunjukkan bahwa intervensi pusat terhadap daerah masih sangat tinggi. Sekaligus hal ini membuktikan bahwa pusat menjadi sentralisasi keuangan.

dimana terminologi baru sangat cepat diadopsi oleh pemerintah tanpa diikuti filosofinya, oleh sebab itu dasar pertimbangannya bukanlah filosofi baru akan tetapi filosofi lama dengan terminologi kata baru.

D. Wasana Kata

Bagaimana pun UU dan PP baru telah diputuskan secara syah oleh Dewan Perwakilan Rakyat dimana setiap orang harus patuh terhadap peraturan yang berlaku. Suka atau tidak suka inilah produk hukum meskipun pengetahuan anggota dewan tentang substansi sesungguhnya tidak banyak dikuasai. Adalah perlu diketahui bahwa perjuangan bergulirnya paradigma baru bukan mudah sebab hambatan pada tingkat politik dan tarik menarik kepentingan paradigmatik dan kepentingan penguasaan sumber ekonomi menjadi kendala tersendiri dalam mengulirkan paradigma baru menjadi sebuah kebijakan negara. Oleh sebab itu proses ini bukanlah sebuah transformasi nilai baru di era reformasi, akan tetapi sebuah pelestarian nilai lama dengan menggunakan kata kata baru yang tertuan dalam kebijakan negara. Reformasi bukan pekerjaan mudah, penuh dinamika konflik kepentingan baik kelompok maupun pribadi, yang harus dilihat dalam sebuah proses yang sangat panjang sekalipun sekarang ini dengan kebijakan baru yang mengklaim perubahan paradigmatik, akan tetapi substansi yang ada dalam kebijakan itu adalah substansi lama yang memarjinalisasikan petani.

Peraturan hukum bukan barang mati yang memiliki nilai kemutlakan, kesiapan melakukan perubahan peraturan hukum bagi negeri ini adalah sudah langkah maju dibanding masa lalu. Karena peraturan hukum adalah produk politik yang jauh dari kesempurnaan maka segala perubahan masih terbuka lebar sesuai dengan prosedur formalnya. Oleh sebab itu dorongan tentang perubahan kebijakan akan bergulir kala ada kesatuan dari para petani untuk memperjuangkan hak hak mereka. Pada saat ini petani atau rakyat kecil dan rakyat miskin selalu dijadikan legitimasi pembangunan akan tetapi hak pembangunan yang proporsional menguntungkan masyarakat kecil tidak banyak.*****

Daftar Pustaka

- Abdullah Angoedi, (1995). *Sejarah Irigasi di Indonesia 1*, Komite Nasional Indonesia, International Commision On Irrigation and Drainage (ICID), April 1995
- Clifford Geertz, (1973). *The Interpretation of Cultures, Selected Essays*. New York: Basic Books, Inc,
- Koentjaraningrat, (1994). *Kebudayaan Mentalitas dan Pembangunan*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Lam, Wai Fung, (1998). *Governing Irrigation Systems in Nepal, Institution, Infrastructures and Collective Action*. Oakland, California: G Press, Institute for Contemporary Studies.
- Mollinga P. Peter dan Alex Bolding, (2004). *The Politics of Irigation Reform, Contested Policy Formulation and Implementation in Asia, Africa and Latin America*. London: Ashgate Publishing Limited.
- Pemerintah Indonesia, *Undang Undang RI Nomer 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air*, beserta penjelasannya, diterbitkan oleh Citra Umbara, Bandung, 2004.
- Peraturan Pemerintah RI No 20 Tahun 2006 Tentang Irigasi*.
- Ritzer, George, (1980). *Sociology: A Multiple Paradigm Science*. Edisi revisi. London, Boston, Sydney: Allyn and Bacon.
- Sudar D. Admanto (ed), *Kebijakan Setengah Hati Dalam Mewujudkan Kesejahteraan dan Kemandirian Petani*, Beberapa Kasus dalam Pembangunan dan Pengelolaan Irigasi, PSDAL-LP3ES dan JKII, Jakarta, April 2004.
- Susetiawan, (2000). 'Reformasi: Melawan atau Menjadi Permainan Orba?' *Kompas*, 30 Mei, hal. 4.
- Susetiawan, (2003). 'Masyarakat Indonesia dalam Bingkai Perubahan Dialektis.' *Kertas Kerja*, pernah disampaikan dalam Pidato Dies Natalis ke-48 Fisipol UGM, tanggal 19 September 2003.

The World Bank, (2005). *Indonesia : Water Use Rights Study Stage 2*, Sanyu Consultants INC and LP3ES Jakarta, Final Report February 2005.

Weber Max, (1968). *Economic and Society* vol. 1, edited by Guenther Roth and Claus Wittich, University of California Press, Berkeley-Los Angeles-London, 1968.